

¿Cómo enfrentar los déficit sociales de América Latina?: acerca de mitos, ideas renovadoras y el papel de la cultura

Kliksberg, Bernardo

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kliksberg, B. (1996). ¿Cómo enfrentar los déficit sociales de América Latina?: acerca de mitos, ideas renovadoras y el papel de la cultura. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 41(166), 87-111. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1996.166.49496>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina?

Acerca de mitos, ideas renovadoras y el papel de la cultura

BERNARDO KLIKSBERG

Resumen

La situación social actual en América Latina se caracteriza no sólo por déficits estrictamente económicos, sino también, y como consecuencia de los primeros, por déficits en áreas clave vinculadas con la vida cotidiana de la mayoría de la población. El aumento en la magnitud y profundidad de los procesos de pauperización en la región se ha intensificado en la última década resultando en una serie de círculos viciosos sociales y económicos (crecimiento relativo y absoluto de la pobreza que afecta con especial énfasis al sector infantil; la creciente feminización de la pobreza; incremento en índices delictivos, etcétera) que implican a las políticas públicas emprendidas con vistas a, paradójicamente, solucionar los problemas. A este panorama han contribuido algunos mitos que reconstruye el autor como la teoría del derrame, la perspectiva reduccionista del desarrollo, la concepción de *gasto* social y no de *inversión* social, entre otros.

Este trabajo se propone llamar la atención acerca de la necesidad de abrir y explorar sistemáticamente las vinculaciones entre situación social/respuestas posibles/marcos culturales. Su objetivo está limitado a presentar el tema para invitar a su indagación detallada. Para ello se trazará un perfil sumario de la situación social de la región; se identificarán los mitos bloqueadores de la superación de los problemas y, por último, se señalarán líneas de trabajo sobre posibles aportes desde lo cultural para la comprensión de la problemática social.

Abstract

The social situation in Latin America nowadays is characterized not only by economic deficits but also, and as a consequence of the former, by deficits in specific areas of the daily life of the majority of the population. The increase in the scope and depth of the processes of impoverishment in the region has been intensified in the last decade resulting in a series of vicious economic and social circles (relative and absolute growth of poverty that affects particularly infants; the growing gender character of poverty; etc.) that implicate public policies which have been undertaken, paradoxically, to solve these problems. Among the myths which contributed to this situation, the author analyses the reductionist perspective of development and the concept of social expenditure rather than social investment, between others.

The purpose of this article is to call the attention upon the need to open and explore systematically the links between the social situation/ possible responses/ cultural frameworks. Its aim is to present the subject matter in order to promote further detailed research. For this purpose, a profile of the social situation of the region is sketched; the main myths and reasoning structures that are strongly anchored in the perception of social groups of high influence that act as stumbling blocks for the resolution of the problems are identified; and lastly, working suggestions regarding possible cultural contributions for the understanding of the social question are presented.

I. Replantear la agenda

La situación social de América Latina es motivo actualmente de profunda preocupación. Los datos disponibles testimonian agudos déficits en incremento en áreas claves para la vida cotidiana de la mayoría de la población. Recientemente advirtió al respecto Shadid Javed Burki, vicepresidente del Banco Mundial para América Latina: América Latina es notable como una región en la que la pobreza, particularmente la pobreza absoluta, parece no registrar mejora alguna. La proporción de personas en la pobreza absoluta en la región se incrementó entre 1987 y 1993.¹

En el mismo sentido ha indicado Gert Rosenthal, secretario general de la CEPAL, que la pobreza en América Latina creció en comparación con las décadas comprendidas entre los años 1950 y 1980.²

El aumento de la magnitud y profundidad de los procesos de pauperización en la región, requiere un replanteo de fondo de los abordajes con que normalmente se ha analizado su evolución social. Hay demasiados vacíos a los que ellos no contestan, y surgen numerosas interrogantes sin respuesta clara. Ese replanteo es imprescindible para llegar a nuevas propuestas portadoras de innovación sustantiva en esta materia crucial.

Los resultados limitados de muchas de las políticas hasta ahora aplicadas están indicando insuficiencias severas en los marcos conceptuales en los que se apoyan. Este es un terreno donde, como ha sugerido Carlos Fuentes, es imprescindible pasar del cambio imaginado, a la imaginación del cambio.³ Urgen abordajes que arrancando de análisis rigurosos de las causas del deterioro, lleguen a alternativas de acción efectivamente imaginativas.

Una de las dimensiones más marginadas en la discusión sobre el tema, es el del rol que puede jugar la cultura, en toda propuesta relevante de cambio. Las vinculaciones entre los procesos de implementación de políticas y programas sociales y las condiciones y potencialidades culturales de las comunidades, han sido muy limitadamente exploradas.

¹ Véase Shadid Javed Burki, *Disertación en Foro de Diálogo Interamericano*, Washington, junio de 1996.

² Véase Declaraciones de Gert Rosenthal, *El Tiempo*, Bogotá, 11 de diciembre de 1995.

³ Véase Carlos Fuentes, "Imaginación y cambio", *El País*, Madrid, 23 de noviembre de 1995.

La cultura no aparece con frecuencia como un tema de la agenda de cambio en el que es posible apoyarse, sino como una restricción u obstáculo externo que dificulta la aplicación de las políticas diseñadas. Replantear la agenda supone, como una de las dimensiones a agregar a la misma, reintegrar el tema de la cultura en su plenitud.

Este trabajo se propone llamar la atención sobre la necesidad de abrir y explorar sistemáticamente las vinculaciones situación social/respuestas posibles/marcos culturales. Su objetivo se halla autolimitado a presentar el tema para invitar a su indagación detallada. Para ello se recorrerán tres momentos de análisis sucesivos. En primer lugar, se trazará un perfil sumario de la situación social de la región. En segundo lugar, se identificarán ciertos mitos y estructuras de razonamiento fuertemente anclados en las percepciones de grupos sociales de alta influencia, que actúan como mitos "bloqueadores" en la superación de los problemas. En tercer término, se señalarán algunas líneas de trabajo sobre posibles aportes desde lo cultural a la problemática social.

II, Tendencias en el campo social

El análisis de la evolución de la situación social latinoamericana permite observar la presencia de ciertas tendencias de carácter inquietante que, por su vigor y persistencia, parecen sólidamente asentadas en aspectos estructurales de la realidad.

La Cumbre Presidencial de Miami llamó la atención al señalar que casi la mitad de la población del hemisferio vive en la pobreza.⁴ Un informe cercano —elaborado por una Comisión de notables presidida por Patricio Aylwin y patrocinada por el BID, CEPAL y el PNUD— indica, luego de puntualizar diversos déficits sociales de consideración, que: los hechos descritos precedentemente que afligen, en mayor o menor medida, a casi la mitad de los habitantes de América Latina y el Caribe —pobreza, falta de trabajo, marginación social— constituyen un escándalo desde el punto de vista moral, son un obstáculo o freno al desarrollo e importan una peligrosa amenaza a la

⁴ "Cumbre de las Américas", Miami, 1994.

paz social y a la estabilidad política de nuestras naciones.⁵ Con base en éstas y otras fuentes internacionales, es posible identificar ciertas tendencias de desarrollo en la región, entre las cuales se hallan las que se indican sumariamente a continuación:

1. Crecimiento absoluto y relativo de la pobreza

Las estimaciones disponibles indican un aumento del porcentaje de familias de la región ubicadas por debajo de la línea de pobreza. Así, las mediciones de la CEPAL señalan que en 1980 dicho porcentaje era del 41.09 por ciento, en 1986 habría ascendido al 43.5 por ciento y en 1990 se ubicaba en el 47 por ciento.

En una población con fuerte crecimiento demográfico, ello significa, junto al aumento de la pobreza relativa, un incremento considerable en las dimensiones absolutas de la pobreza. El número de pobres habría aumentado en 60 millones de 1980 a 1990.

2. Degradación de la "calidad" de la pobreza

Las fuentes disponibles tienden a señalar que aumenta el segmento de la pobreza que ingresa en la clasificación de "pobreza extrema". Se incluye en dicha categoría a las familias que si gastarían todo el ingreso que reciben exclusivamente en comprar alimentos, hipótesis irreal debido a la imprescindibilidad de otros consumos, igual no les alcanzaría para adquirir el mínimo de proteínas y calorías necesarias. Ese grupo de población ha aumentado su proporción en el total ubicado por debajo de la línea de la pobreza. Tiene aguda expresión física en el crecimiento de las áreas marginales en los principales centros urbanos de la región.

3. El carácter discriminatorio de la pobreza hacia los niños

Las tendencias en curso han llevado a una acentuación de la pobreza en el sector más débil de la población, los niños. Según resaltó recientemente Carol Bellamy, directora Ejecutiva del UNICEF, de un

⁵ Véase *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*. BID, Naciones Unidas, PNUD, 1995.

total de 237 millones de niños menores de 16 años, 118 millones son pobres. La tercera parte de ellos se halla en la indigencia. 600 000 niños perecen anualmente por causas que podrían evitarse. Bellamy sintetiza la situación destacando que los niños llevan la peor parte de la pobreza y del extremo desequilibrio en la distribución de la riqueza que existe en casi todo el hemisferio.⁶

Estas realidades discriminatorias se expresan en múltiples planos. La OIT ha sonado la alarma por el aumento acelerado de la mano de obra infantil en el área. Ha estimado que en 1990 existían en ella 20 millones de niños trabajadores menores de 14 años. Esa situación contravenía las legislaciones y compromisos internacionales vigentes, los dejaba fuera del sistema escolar o los inducía a la deserción y los sometía a condiciones de vida deteriorantes. Por otra parte, ha aumentado continuamente la población de niños en situación de riesgo, que viven en las calles de grandes ciudades de América Latina, en medio de cuadros de vida lóbregos y peligrosos. Al mismo tiempo, resultan preocupantes los indicadores de desnutrición. La UNICEF plantea que es necesario rescatar de la desnutrición a unos 6 millones de niños. Una expresión de la regresividad de los procesos en marcha en ese plano es que a pesar de los avances médicos, los especialistas en nutrición han identificado en algunos países y áreas una reducción de los pesos y tallas de los niños al nacer.

4. La "femenización de la pobreza"

Otro sector de población particularmente afectado por los déficits sociales es el de las mujeres humildes. Ha crecido fuertemente en la región el número de hogares de recursos limitados con un solo cónyuge, la mujer, al frente del mismo. En la casi totalidad de los países, los hogares con jefatura femenina superan al 20 por ciento del total de hogares, y se observa un ascenso significativo en este indicador. En los hogares modestos eso implica condiciones de vida mucho más duras para la mujer. Debe, al mismo tiempo, trabajar intensamente, desarrollar las tareas del hogar y llevar sobre sí el peso

⁶ Véase Carol Bellamy, *Tercera Conferencia Americana sobre la Infancia*, Chile, 9 de agosto de 1996.

de los dos roles básicos del marco familiar. Por otra parte, su trabajo se lleva a cabo normalmente en condiciones de discriminación salarial y ocupacional, y bajo el peso de fuertes estereotipos y prejuicios adversos. Los hogares a cargo de una mujer tienden, según los estudios existentes, a presentar índices de pobreza relativa mayores.

La mujer rural, asimismo, registra agudamente el impacto de la pobreza. A las condiciones sociales desfavorables se suman marcas discriminaciones culturales, y se produce, entre otros aspectos, una intensa exclusión del sistema educativo. Es restringida o dificultada su asistencia a la escuela. En amplias zonas las tasas de analfabetismo de las mujeres campesinas superan ampliamente las tasas promedio y las masculinas.

5. Empleo e ingresos

Según indican numerosos análisis, las condiciones básicas de empleo e ingresos de buena parte de la población de la región han experimentado severas dificultades en los últimos 15 años. Entre los principales procesos en curso se observan los que siguen:

a) Entre 1980 y 1992 disminuyó constantemente el empleo en el sector moderno. Entre otros testimonios coincidentes al respecto, destaca Oscar Altimir que si bien ha crecido la productividad en empresas medianas y grandes en los últimos años, el empleo en ese segmento se ha reducido en más del 3 por ciento anual.⁷

b) Se ha degradado seriamente la calidad de los empleos. Según las estimaciones de Víctor E. Tokman, 8 de cada 10 empleos creados desde 1980 fueron generados en el sector informal.

El empleo total en dicho sector pasó de significar el 40.6 por ciento de la mano de obra ocupada no agrícola en 1980, a representar el 55.7 por ciento de la misma en 1995.⁸

El empleo informal conformado, entre otras ocupaciones, por el cuentapropismo, los servicios personales, los servicios domésticos, la buhonería y formas de intermediación semejantes, etcétera, se ca-

⁷ Véase Óscar Altimir, *Inequality, employment and poverty in Latin America: an overview*, CEPAL, 1995.

⁸ Véase Víctor E. Tokman, "Main challenges for the post-adjustment in Latin America", *Development thinking and practice Conference*, Washington, IDB, september, 1996.

racteriza por su inestabilidad, precariedad, baja productividad y limitados ingresos. Se estima que la productividad promedio en ese sector es de una tercera a una cuarta parte de la productividad en el sector moderno. Asimismo, los informales carecen virtualmente de protección social.

c) En este marco de dificultades laborales serias, los ingresos de los asalariados y de los informales han tendido a reducirse marcadamente. Los salarios mínimos reales descendieron de un índice de 100 en 1980, a 70.1 en 1995. En la década de 1980 a 1990, los asalariados de las empresas medianas y grandes perdieron el 7 por ciento del valor real de su salario; los que trabajaban en empresas pequeñas y el sector público, el 30 por ciento de su salario real. El ingreso de los informales se redujo en esa década en un 42 por ciento.

d) En el caso de quienes han mantenido sus trabajos se observan, según señala Alfredo Costa Filho, debilitamientos en sus condiciones laborales como: "corte de horas extras, reducción de beneficios asociados con adiestramiento, maternidad/paternidad, vacaciones, fomento de la dimisión voluntaria, baja de contribuciones sociales del empleador, regímenes de media jornada, etcétera".⁹

e) Además de incrementarse las tasas de desocupación, ha aumentado el periodo promedio de duración de la misma.

f) Un caso elocuente, ilustrativo de otros, es el de los servidores públicos. Su peso en la mano de obra total no agrícola, con mucha frecuencia sobreestimado, era en 1980 de 15.7 por ciento. Pasó en 1995 a representar el 13.6 por ciento. Pero además de la pérdida de puestos de trabajo, el deterioro en los niveles de salarios reales mínimos y promedio fue de tal significación, que se ha estimado que actualmente cerca del 20 por ciento de los empleados públicos integran hogares ubicados por debajo de la línea de la pobreza.¹⁰

Los procesos señalados conforman un cuadro donde una buena parte de la población, supuestamente ocupada, integra un "circuito informal" caracterizado por ocupaciones inestables, baja productividad, imposibilidad para absorber tecnología avanzada, bajos in-

⁹ Alfredo Costa Filho, "Un desarrollo social con nueva escala: nota sobre el espacio entre el gobierno y la empresa privada", *Coloquio sobre una nueva generación de políticas de desarrollo*, PNUD/DRALC, septiembre de 1995.

¹⁰ *Ibid.*

gresos. Se hallan inmersos en una “precarización” que a su vez transmiten a la generación siguiente.

Las perspectivas que se ofrecen a amplios sectores de las nuevas generaciones oscilan entre la “precarización” señalada y la desocupación abierta. Las tasas de desocupación juvenil abierta han crecido fuertemente en toda la región y tienden a sobrepasar el 20 por ciento.

6. La irrupción de los “nuevos pobres”

Junto a la pobreza conformada históricamente en la región, y a los denominados “pobres estructurales”, aparecen hoy contingentes crecientes de sectores de las clases medias en “picada” que se caracterizan con la categoría de “nuevos pobres”.

Se trata de grupos sociales que por la estabilidad de su ocupación, el prestigio de la misma, los ingresos que reportaba, sus acumulaciones previas en campos como la educación, la cultura y la misma vivienda formaban parte de la clase media, y ahora están experimentando serias crisis en todos esos planos.

Entre ellos se hallan funcionarios públicos como, entre otros, maestras, enfermeras, empleados de línea, cuyos ingresos han perdido buena parte de su valor adquisitivo, pequeños comerciantes e industriales, que están marcando récords de quiebras y convocatorias, empleados administrativos de empresas de diversa índole también con ingresos reales en baja, jubilados cuyos haberes se han visto mermados seriamente en términos de capacidad de compra efectiva, buena parte de las profesiones liberales antes “pasaje” a la clase media y ahora con graves dificultades ocupacionales.

Diversos indicadores, directos e indirectos, dan cuenta del crecimiento de este grupo social. Entre ellos, Alberto Minujín estima que en el caso argentino significaban, en 1990, el 18.4 por ciento de la población, cuando en 1974 casi no tenían existencia estadística.¹¹ Recientemente este amplio sector social llevó a cabo una “huelga de deudores bancarios” en México, frente a la imposibilidad de afrontar

¹¹ Véase Alberto Minujín, *Squeezed: the middle class in Latin America. Environment and urbanization*, Washington, octubre de 1995.

préstamos contraídos ante los desequilibrios de empleo e ingresos que se presentaron en sus realidades. Se ha estimado que, medida con criterios estrictos, 30 por ciento de la cartera de créditos de los bancos mexicanos tienen más de tres meses de atraso.¹²

En Venezuela se calcula que la clase media se redujo en un tercio en los últimos 25 años.¹³

Los “nuevos pobres” tienen rasgos sociológicos muy particulares. Ante todo no se reconocen como un sector social específico. Mantienen los valores propios de la clase media. Tratan a veces de “esconder” su nueva pobreza, que no es coherente con dichos valores. Han debido, en muchos casos, trasladarse de la escuela privada que no pueden ya pagar a la pública, y de la salud privada a los servicios generales. Sienten un profundo “desarraigo social” ante esta crisis producida en un periodo de tiempo corto, cuyos orígenes no pueden explicarse con facilidad y que tienden con frecuencia a atribuir a errores personales de ellos mismos.

7. El debilitamiento de la unidad familiar

Se está produciendo en el marco de situaciones descritas un serio deterioro en las bases de la institución “fortaleza” de cualquier tejido social, la unidad familiar. La familia, de acuerdo a evidencias múltiples, tiene roles insustituibles para la “salud” de la sociedad. Su papel de formadora de valores de los niños, de protección a su maduración afectiva, de cuidado directo de su desarrollo sano, de ayuda y sostén del proceso educativo de la escuela, de marco de pertenencia básico y otros roles de una lista muy amplia y abierta, la convierten en célula esencial del tejido social. Por ejemplo, como se señala hoy con frecuencia en economía, no hay ningún sistema de protección social que supere su eficiencia ni produzca una relación *input/output* mayor.

En la región hay un serio proceso de debilitamiento de la familia, particularmente agudo en los sectores pobres, fuertemente influido por las circunstancias antes caracterizadas. El ascenso antes señala-

¹² Véase John Anderson, “Debtors disrobe in banking protest”, *The Washington Post*, june 15, 1996.

¹³ Véase “Data information resources”, citado por *The New York Times*, febrero 9, 1996.

do de los hogares humildes en los que la mujer queda sola, al frente de los mismos, es indicativo de este proceso. Su otra cara es la “deserción” del hogar de los maridos. Este último sector ha sido limitadamente estudiado. ¿Por qué se produce el “abandono”, qué razones de fondo determinan una tendencia consistente de esta magnitud? En un trabajo pionero, Rubén Katzman construye un relevante cuadro de hipótesis.¹⁴ Sintéticamente, se plantea que el jefe de hogar pobre siente, en primer lugar, que no puede cumplir un rol fundamental que se espera de él: proveer buena parte de los ingresos del hogar. La precarización y la desocupación combinadas le dejan limitado margen al respecto. Al mismo tiempo la presencia de los medios masivos en cada rincón de la sociedad, “excita” a las familias de todas las condiciones a aspirar como pautas de consumo, a las que exhiben los medios, típicas de la clase media. Esa presión se desata también en las familias humildes. El jefe de hogar se encuentra sin ocupación estable ante expectativas crecidas. Como consecuencia, siente que pierde diariamente “legitimidad” en su papel. Además, que uno de sus roles principales, el de servir de “modelo de referencia” a sus hijos, está cuestionado casi totalmente. Su imagen se devalúa ante su entorno familiar y ante él mismo. Entra en situación “cuasianómica”, y percibe las dos posibilidades clásicas en casos de *stress* hipertenso. El enfrentamiento de los problemas para los que no ve caminos, o la “fuga”. La “deserción” del hogar parece tener fuertes raíces en ese “círculo sin salida”.

El deterioro de la familia va a repercutir sobre el desarrollo del niño en múltiples planos desde el directamente biológico hasta el intelectual, afectivo y moral. Inducirá —como lo demuestran diversos estudios al respecto—, entre otras consecuencias, un menor rendimiento escolar, o impulsará hacia un abandono rápido de la escuela.

8. El ascenso de la violencia

Las sociedades latinoamericanas enfrentan actualmente un serio problema de ascenso de los índices de criminalidad y del clima de

¹⁴ Véase Rubén Katzman, “¿Por qué los hombres son tan irresponsables?”, *Revista de la CEPAL*, abril de 1992.

inseguridad. Estudiando rigurosamente el problema, Luis C. Ratinoff indica que se considera que un escenario de incidencia del delito moderado, controlable con estrategias normales, es del 0.5 a 5 homicidios violentos anuales por cada 100 000 habitantes. De 6 a 8 por 100 000 se ingresaría a un escenario donde las estrategias convencionales tendría aplicación limitada. Por arriba de ese umbral, en la conversión de la violencia en un "fenómeno epidémico", con subculturas que la practican a su interior, y gravísimos daños sociales. La tasa latinoamericana ha venido creciendo y se ubica actualmente en un 20 por 100 000.¹⁵

Los costos sociales, económicos y existenciales, de este nivel de delito son altísimos. Por otra parte, de acuerdo a los datos existentes, la delincuencia tiende a concentrarse en edades cada vez más jóvenes. Las causas de su aumento son complejas y están en exploración. Claramente guardan relación con muchos de los procesos antes mencionados. Entre ellas destaca, como el último cuadro reseñado, el debilitamiento de la familia, el cual puede estar privando a la sociedad de la principal fuente de regulación del comportamiento con que cuenta. La "anomia familiar" dificulta la transmisión de valores esenciales a las nuevas generaciones, para trazar fronteras y prevenir conductas delictivas.

El conjunto de déficits de diverso orden, referenciados, funciona interrelacionadamente generando un "círculo perverso de exclusión". Se van dando hacia el interior de la sociedad "profecías que se autorrealizan". El circuito de carencias nutricionales, crisis familiar, deserción educativa, conduce a la imposibilidad de competir en el mercado laboral, al desempleo y a la precarización, que se transmiten hacia las generaciones siguientes. Los "excluidos", que de acuerdo a las estimaciones no son una minoría sino casi la mitad de la población, no forman parte de la fuerza de trabajo regular y tienen una participación errática como consumidores en el mercado.

El Informe Aylwin retrata así la situación: La pobreza genera marginalidad y ésta alimenta la pobreza. En realidad, los pobres no están excluidos del mercado y su presencia política o su influencia social se mantienen en el plano formal. Realmente al excluir a los

¹⁵ Véase Luis C. Ratinoff, *Delincuencia y paz ciudadana*, BID, febrero de 1996.

pobres de la economía y de la sociedad se les niega el derecho de luchar para liberarse de su pobreza.¹⁶

III. Acerca de mitos y estructuras de razonamiento “bloqueadores”

Los agudos problemas sociales que se presentan en la región, son totalmente contradictorios con su elevado potencial natural de recursos económicos. Se trata de una zona dotada de enormes posibilidades en campos que van desde los minerales estratégicos hasta fuentes de energía de toda índole y excelentes condiciones agropecuarias.

Es necesario buscar las explicaciones en la historia socioeconómica de América Latina, en su modo de inserción en la economía internacional, en los errores cometidos en la elaboración de políticas y otros campos conexos. En cualquier análisis será útil ver el papel activo que, en la dificultad de concebir e impulsar soluciones renovadoras, han tenido ciertos mitos y estructuras de razonamiento fuertemente influyentes, que “bloquean” los caminos hacia su encuentro. Trataremos a continuación de poner a foco esquemáticamente algunos de ellos.

La teoría del derrame

Con frecuencia se ha ofrecido a las sociedades la visión de que el esfuerzo debía centrarse en ciertas metas macroeconómicas, que automáticamente conducirían a la solución del conjunto de problemas sociales en etapas posteriores. La realidad indica la imprescindibilidad de que los países crezcan a fuertes tasas, obtengan equilibrios macroeconómicos, aseguren la estabilidad y mejoren su competitividad. Sin embargo, la suposición de que el crecimiento se “derramaría” hacia el conjunto de la población, y que se trata en definitiva de un problema de “tiempo y paciencia histórica”, se ha demostrado infundada. El análisis hecho por el sistema de Naciones Unidas en sus Informes de Desarrollo Humano sobre la experiencia

¹⁶ Véase *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*, op. cit.

de 130 países en las últimas décadas indica que las interrelaciones entre desarrollo económico y desarrollo social son mucho más complejas que la versión sugerida desde la teoría del derrame. Las hipótesis centrales de la misma no han funcionado virtualmente en ningún caso. Si no median interconexiones activas y sistemáticas entre lo económico y lo social esta última área permanecerá sin soluciones. Los países que han logrado resultados en ambos campos se han caracterizado por superar la visión simplista del derrame y avanzar hacia una activa política “socioeconómica”.

La perspectiva reduccionistas del desarrollo

¿Cuáles son las “palancas” del desarrollo? En la región se ha tendido a poner el acento en la acumulación de capital, como un eje central del mismo, y en la postergación de otras formas de gasto o inversión para privilegiar dicha acumulación. Sin embargo, el desarrollo se ha demostrado como un proceso mucho más multifascético en la experiencia histórica reciente. El Banco Mundial distingue actualmente cuatro formas de capital: se hallan los activos naturales, recursos con que un país cuenta como dotación natural. Otra forma son los activos contruidos, creados por la labor de dicha sociedad que incluyen, entre otras dimensiones, los activos fijos, las infraestructuras, el capital financiero, el capital comercial. Pero junto a ellos hay otras dos formas de capital, el capital humano conformado por la calidad de la población, en aspectos claves como nutrición, salud y educación, y el capital social. Esta última categoría hace referencia a que toda sociedad tiene determinado acervo en términos de valores, cultura y grado de inteligencia de sus instituciones. Debería agregarse a ello aspectos intangibles pero de gran peso como el “*stock* de redes de cooperación” con que cuenta una sociedad a su interior, y la capacidad de generar permanentemente redes que entrelacen los esfuerzos de sus actores en relación a metas de interés colectivo. Asimismo, su “pluralismo organizacional”, es decir, la existencia de múltiples formas de organización que le dan la mayor flexibilidad posible para contestar a diferentes desafíos. En las visiones de desarrollo de fines de este milenio, se está revalorizando el peso de estas dos últimas formas de capital. Recursos humanos y capital social parecen dos palancas formidables del desarrollo. La experiencia de

las sociedades que han invertido sistemática y consistentemente en recursos humanos y, en algunos casos, en formas del capital social y ahora están obteniendo resultados totalmente diferenciales respecto a otras en términos de progreso tecnológico y competitividad así lo indica. Entre ellas, con heterogeneidad de situaciones, se hallan países que han logrado simultáneamente buenas metas de progreso económico y desarrollo social, como Canadá, los países nórdicos, Holanda y Bélgica, Japón, los tigres asiáticos, Israel.

No solamente el crecimiento económico de por sí no soluciona los problemas sociales, sino en la nueva visión en expansión, la falta de inversión social impide el crecimiento económico sostenido. Indica al respecto James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial: sin desarrollo social paralelo no habrá desarrollo económico satisfactorio.¹⁷

Amartya Senn, prominente autoridad en el tema social, plantea en un reciente trabajo que ha habido al respecto errores de fondo en la concepción que denomina de "sangre, sudor y lágrimas", que se "sobrevendió" al mundo en desarrollo. Desde esta concepción, tan difundida en América Latina, se reclaman enormes sacrificios en lo social al servicio de un futuro supuesto de prosperidad expansiva. Pero señala el catedrático de Harvard: la realidad indica que hay profundas interdependencias entre el desarrollo humano y la expansión de las capacidades productivas. El crecimiento y la productividad están ligados a las inversiones en nutrición, salud, educación y rubros semejantes. Por ende, los sacrificios referidos pueden minar las bases de un crecimiento sostenido.¹⁸

El relegamiento del tema de la inequidad

Estructuras de razonamiento de fuerte peso en la región han relegado de la agenda de discusión el tema de la inequidad. En algunos casos considerándolo marginal a los grandes debates sobre las líneas del desarrollo. En otros, sugiriendo que en definitiva un fuerte grado de inequidad formaría parte del "Sangre, sudor y lágrimas" necesario para que se produjera la acumulación de capital planteada.

¹⁷ Véase James Wolfensohn, *El gasto social es clave*, Buenos Aires, Clarín, 23 de febrero de 1996.

¹⁸ Véase Amartya Sen, "Development thinking at the beginning of the 21st Century", *Development thinking and practice Conference*, IDB, septiembre, 1996.

La experiencia de los "países exitosos" ha seguido un camino casi opuesto. Han tendido a ubicar el problema en el centro de la agenda, y a desarrollar políticas consistentes de mejoramiento de los niveles de equidad. Los resultados diferenciales en uno y otro caso son muy indicativos. Un riguroso trabajo econométrico de Birdsall, Ross y Sabot, "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina",¹⁹ explora la evolución de los indicadores de inequidad en América Latina y el Sudeste Asiático en las últimas cuatro décadas. Mientras que en la primera región la inequidad ha seguido pronunciándose, hasta convertirse hoy, según estimaciones, en la región más desigual del mundo, en el Sudeste Asiático ha habido un esfuerzo sistemático por mejorarla. En tanto, la polarización entre el 20 por ciento de la población, ubicada en los estratos superiores, y el 20 por ciento más bajo, se redujo de 4.2 a 1 en Taiwan, de 8 a 1 en Corea y de 4 a 1 en Noruega; creció a 27 de 1 en Brasil, a 26 de 1 en México, y ascendió en toda América Latina. La inequidad se paga caro, además de socialmente en términos de eficiencia macroeconómica. El mejoramiento de la equidad, a través de diversas reformas entre otros aspectos de educación de buena calidad generalizada, fue base en el progreso del Sudeste Asiático. Asimismo, fue obstáculo grave en América Latina. Entre otros aspectos, según indican los autores, la baja desigualdad estimula el crecimiento por las siguientes vías:

- Contribuye a la estabilidad política y macroeconómica.
- Incrementa la eficiencia de los trabajadores de bajos ingresos.
- Hay una menor brecha entre los ingresos rurales y los urbanos, lo que genera diversos efectos económicos beneficiosos.
- Reduce la necesidad de instituciones reguladoras que operen en este campo.

El gasto social: ¿gasto o inversión?

Varios mitos fuertemente arraigados en el medio latinoamericano caracterizan la realización de programas en el campo social como

¹⁹ Véase Nancy Birdsall, "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina", *Gestión y política pública*, México, CIDE, 1996.

un “gasto”, le asocian características de “concesión” a “presiones clientelares”, o “compensación” para atenuar impactos, y finalmente adjudican una especie de “ineficiencia congénita” a su gestión. Se trataría, por tanto, de un gasto casi improductivo, necesariamente destinado a la ineficiencia, y que estaría en consecuencia distraendo recursos de usos más útiles para la economía.

Funcionando en el marco de parámetros culturales de este tipo, el gasto social pierde credibilidad y los programas respectivos serían en definitiva “ilegítimos”.

A nivel internacional, la mitología ha sido totalmente superada, y las preocupaciones son otras. Se señala continuamente, por ejemplo, que una de las inversiones más rentables en el mundo hoy es dedicar recursos a la educación de las niñas jóvenes, porque aumentar su capital cognoscitivo va a incidir fuertemente en sus pautas de fertilidad y en sus capacidades para manejar etapas cruciales como el parto, el parto mismo y la lactancia. El Banco Mundial señala que tres años más de escolaridad de las madres pueden reducir la mortalidad infantil en un 15 por mil. Asimismo, se demuestra que un campesino con educación primaria completa tiene una productividad superior en un 70 por ciento al que no la ha completado. Las ideas que se manejan son que lo social es una inversión no un gasto. Que es una prioridad y no sólo para el sector público sino para toda la sociedad. Que todos los actores sociales en conjunto deben sumar esfuerzos para invertir recursos adecuados en la materia. La preocupación es mejorar crecientemente la calidad de esa inversión y aprender las claves del éxito de programas sociales gerenciados con excelencia. Nancy Birdsall sostiene al respecto: Los programas en educación y salud pueden parecer consumos, pero en realidad los buenos programas son inversiones en las capacidades, productividad y futuros ingresos de la gente.²⁰

La mitología circulante en la región al respecto dificulta seriamente concentrar esfuerzos para mejorar la calidad de la gerencia social, que debería ser el tema, y los desvía hacia la negación y descalificación del gasto social.

La reducción continua del gasto social que se ha producido en la región, con frecuencia “racionalizada” por esa ideología, ha incidido

²⁰ Véase Nancy Birdsall, “Smart ways to lend”, *The Journal of Commerce*, junio 27, 1996.

en deterioros severos en áreas donde, por las dificultades económicas, la demanda de la población crecía. Así, se estima que, con excepción de la seguridad social, el gasto real per cápita bajó en América Latina entre 1980 y 1990 en todos los rubros. Con índice 100 en 1980, era en 1990 en educación 83.7, en salud 94.8, en vivienda 66.6, en otros servicios (subsidio, agua, gastos regionales, etcétera) 67.2.²¹

La cultura, un área ajena al desarrollo

Los mitos circulantes dan todavía un lugar aún más secundario que el gasto social tradicional, a las asignaciones a cultura. Habría una especie de desvinculación cuasitotal entre cultura y desarrollo. Se trataría de un campo ajeno a los esfuerzos por mejorar la economía, e incluso a la política social. Un área que, por ende, no tendría por qué figurar en la agenda mayor de los temas del desarrollo, y sería relegable para otra etapa cuando se hubieran cubierto ampliamente las metas trazadas. Estos mitos, que no logran captar los roles claves que juega, de hecho, la cultura en los esfuerzos por el desarrollo, llevan mecánicamente a su marginación en las agendas y en las asignaciones presupuestarias.

La renuncia a la solidaridad

Un reciente añadido de gran trascendencia a la mitología circulante es la reacción frente a las realidades de la exclusión social de amplios sectores de la población antes consignadas, en términos de "razonamiento fatalista". La polarización, la inequidad acentuada y la exclusión, serían fenómenos inevitables, y las sociedades latinoamericanas estarían predestinadas a conformarse con un reducido porcentaje de población con todas las posibilidades y un gran número con niveles de vida precarios en pobreza, o indigencia. Tras este mito, habría subyacente un ideal de fuerza mayor: la renuncia expresa a la solidaridad. Ella no estaría acorde con los tiempos históricos. Sería una concepción prescindible.

²¹ Véase Rosella Cominetti, *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*, Gobierno de los Países Bajos/CEPAL, abril de 1994.

La marginación del tema del perfil de sociedad

Una gran exclusión del debate es con frecuencia la de revisar hacia dónde va el perfil mismo de sociedad. Cada una de las concepciones analizadas, de los mitos mencionados y las estructuras de razonamiento operantes, tiene impactos en términos de perfil de sociedad.

La teoría del derrame implica, así, lanzar generaciones a fuertes carencias, bajo la promesa de un escenario que automáticamente será mejor para las siguientes. La visión reduccionista del desarrollo significa dar un rol menor a los recursos humanos, e ignorar parte fundamental de la creación de una sociedad, como lo es la generación y acumulación del capital social. El relegamiento de la inequidad implica saltar el “*stress social*” agudo que vivirá la misma como consecuencia de ella. La desvalorización del gasto social lleva a cerrar apoyos en momentos de mayor necesidad. La renuncia a la solidaridad es casi una opción por determinado perfil de sociedad, donde los derechos humanos básicos estarían fuera del alcance de vastos sectores de la misma. Tendrían garantizados derechos ciudadanos, pero no derechos sociales elementales como el derecho al empleo, la salud y la educación, entre otros.

Este tema resulta insoslayable en cualquier perspectiva de análisis. El perfil que vaya adquiriendo la sociedad será el hábitat donde se llevarán a cabo los esfuerzos por el desarrollo económico, social y el fortalecimiento democrático. Si ese perfil resulta conflictivo y contradictorio con esos esfuerzos, los mismos carecerán de sustentabilidad. Una sociedad dominada por mitos y razonamientos que legitiman mecanismos como el sacrificio de generaciones, el aumento de la inequidad, la desvalorización de la cultura, entre otros, generará intensas tensiones que reducirán los umbrales de gobernabilidad democrática. La inestabilidad y los costos directos de las privaciones e inequidades comprometerán las posibilidades de crecimiento económico sostenido y la competitividad de la economía.

Por otra parte, como lo destaca Amartya Senn, el perfil de sociedad es, en última instancia, un fin en sí mismo. Define la calidad de la vida de sus miembros. Como ejemplifica invertir en educación femenina, además de ser productivo macroeconómicamente y deseable en términos de desarrollo social, significa contribuir a cambiar

la discriminación de género vigente, y por ende avanzar en la calidad de vida global de la sociedad.

Entre las causas principales que han bloqueado la solución de los graves problemas sociales que hoy registra la realidad de la región, se hallan mitos y modelos de razonamiento como los señalados.

Avanzar en el camino del desarrollo social va a requerir un enorme esfuerzo colectivo de superación de estos “bloqueos” y progreso en dirección a concepciones renovadoras. Entre los temas que requieren “aire fresco” se halla el del rescate de la cultura, para los esfuerzos por solucionar los problemas sociales. A continuación se pone a foco esa interrelación.

IV. Cultura y desarrollo social; una agenda para la acción

Desde la perspectiva de los mitos y estructuras de razonamiento del tipo de las identificadas, la labor en el campo cultural tiende a ser percibida con “estereotipos” bien definidos. Es una actividad de “gasto puro”, sus resultados son difícilmente medibles, no tiene una “tasa de retorno sobre la inversión” clara, su gestión sería realizada con alta ineficiencia. En definitiva, desde este enfoque, su grado de legitimidad social es bajo y no puede esperarse mucho de sus contribuciones a problemas como los sociales.

Con frecuencia la cultura es percibida, a partir de estos parámetros, no como “oportunidad” sino como “obstáculo”. Aparece y reaparece como tal en los intentos, desde arriba, por llevar adelante los programas sociales que la comunidad “no sabe que necesita”, pero son los necesarios. Dificulta la ejecución de los mismos. Crea problemas inesperados.

La mitología no coincide en este campo como en otros con los hechos observables. La cultura comienza a ser releída con fuerza creciente como una parte central del capital social de una sociedad. Se registra que los países que han sabido apoyarse en ella, y potenciarla, han generado, a partir de la misma, modelos organizacionales inéditos, conocimiento nuevo, redes de cooperación interna potentes. Todo ello ha enriquecido su perfil como sociedades y, simultáneamente, ha mejorado su “calidad de país” y su competitividad.

Entre otras posibilidades, la cultura puede realizar aportes fundamentales al desarrollo social. Los valores, las actitudes, las tradiciones a favor de la cooperación, la solidaridad, el voluntarismo que presenta la cultura de ciertos países, se hallan en la base de sus logros en materia de creación de una sociedad civil fuerte y diversificada. Así, la multiplicidad de organizaciones voluntarias, de trabajo social en países como Canadá, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia e Israel, entre otros, tienen una raíz central en el impulso que desde la cultura surge permanentemente para esos desarrollos. Un estudio sobre el voluntarismo en Israel indica que el 25 por ciento de la población realiza tareas voluntarias, generando servicios principalmente sociales que constituyen el 8 por ciento del Producto Bruto Nacional. En 1984 había 3 186 organizaciones voluntarias registradas, en 1991 habían pasado a 15 000. La explicación de la fortaleza del voluntariado la encuentra el estudio principalmente en la cultura: los textos y las tradiciones hebreas pusieron el énfasis en el deber de servir a Dios y al prójimo como precepto al que quedan obligados todos y cada uno. La cultura judía lleva en su médula los deberes de dar y de hacer para mejorar la realidad.²²

Los cambios desfavorables en el campo de la cultura pueden hacer retroceder los logros obtenidos. Así, analizando el panorama en Estados Unidos, donde a fines de los ochenta el amplio movimiento de voluntarios y entidades no lucrativas ocupaba el 6.5 por ciento de la fuerza de trabajo, Robert Putnam indica que las asociaciones voluntarias llegaron a su cúspide una generación atrás, cuando la política y las actividades públicas tenían mayor prestigio. Según sus investigaciones, ha habido cambios en la cultura, entre ellos la mayor dedicación de tiempo a la televisión, que constituye un responsable fundamental en el desplazamiento de parte de la labor voluntaria.²³

Frente a la agenda de problemas sociales que presenta la región, la cultura no sólo no es un obstáculo, sino que puede ser un aliado formidable para la nueva generación de políticas sociales que hoy se requiere. Entre otras áreas de interrelación que deberían explorarse sistemáticamente, extrayendo consecuencias en términos de acción, se pueden identificar en nómina principalmente ilustrativa las siguientes:

²² Véase Iehoshua Faigon, *El voluntarismo en la sociedad israelí*, Israel, 1992.

²³ Mencionado por Robert Kuttner, "No market for civility", *The Washington Post*, september 1, 1996.

1. La población pobre tiene un importante capital cultural que movilizado puede generar respuestas muy creativas y acordes a su realidad y a sus problemas de supervivencia. América Latina ofrece múltiples ejemplos de ese tipo. Uno de los más característicos es el de Villa El Salvador, del Perú. Esta vasta experiencia social protagonizada por más de 250 000 habitantes marginales de Lima llegados, en su mayor parte, de la sierra peruana, se inició en la más absoluta indigencia de recursos, y se ha convertido, por sus logros, en un modelo de referencia internacional. UNESCO premió a Villa El Salvador como una de las más desafiantes experiencias en educación popular; las Naciones Unidas como una promotora ejemplar de formas de vida comunitaria. El gobierno de España le otorgó el Premio Príncipe de Asturias por el impresionante desarrollo alcanzado por esta comunidad en el área social y cultural. Partiendo de la miseria, instalados en arenales inservibles en las afueras de Lima, los miembros de la Villa llevaron a cabo, en un periodo de tiempo limitado, un gigantesco esfuerzo de autoconstrucción colectiva en múltiples terrenos, basado en la movilización de sus propias capacidades latentes. Satisficeron las necesidades alimentarias esenciales, dieron cobertura de salud a toda la población, tienen tasas de matriculación del 87 por ciento de los niños en primaria y del 95 por ciento de los jóvenes en secundaria. Su índice de analfabetismo es del 3.5 por ciento, mucho menor a la media nacional, lo mismo que sus tasas de mortalidad infantil y bruta. Construyeron más de 50 000 viviendas, convirtieron parte del arenal en tierras cultivables, pusieron en funcionamiento un parque industrial de microempresas.

En la base de sus progresos se halla la generación, a partir de la cultura, de solidaridad y cooperación que trajeron de Los Andes, de fórmulas de autogestión y trabajo en común casi inéditas. Al interior de la Villa fundaron más de 4 000 unidades organizativas que trabajan sobre todos los problemas de los habitantes de la misma. En el centro de su cultura se halla lo que los analistas denominan su explícita autodefinición como una comunidad urbana autogestionaria centrada en el desarrollo de valores comunitaristas, autogestores y participativos.²⁴

²⁴ Véase Carlos Franco, "Imágenes de Villa El Salvador", incluido en B. Kliksberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza?: aportes para la acción*, Grupo Editor Lationamericano, 2a. edic., 1992.

Junto a los modelos originales de auto-organización, la cultura milenaria de la que son portadores contribuyó incluso con “herramientas técnicas” muy concretas. Las “lagunas de oxidación” inventadas por los incas para recoger los desechos, les permitieron transformar los mismos en abonos con los que crearon “verde” en zonas casi descartadas.

La misma atmósfera de creatividad social desde la propia cultura acompaña a otras experiencias de la región, como la de marginales en centros urbanos del Brasil, campesinos indígenas en Bolivia y madres pobres a cargo de hogares de cuidado diario en Colombia y Venezuela, entre muchas otras.

La cultura de los pobres es capital social que potenciado puede servir de base de respuesta para problemas sociales esenciales. La tecnología doméstica, los saberes, las costumbres, las capacidades innatas de auto-organización existentes en sus culturas pueden contribuir a soluciones innovadoras y adecuadas a sus realidades en educación, salud, agricultura, construcción y otras áreas.

2. La actividad cultural puede constituir un instrumento maestro para la promoción de la articulación social. El fortalecimiento de dicha articulación resulta, a su vez, una condición clave para que las comunidades humildes puedan participar, en forma real y efectiva, en el diseño y la gestión de los programas sociales, con todos los beneficios que ello implica en términos de acercamiento de los mismos a sus necesidades, eficiencia de su funcionamiento y control social de su marcha. La deseada, y tan convocada actualmente, participación de la comunidad requiere de un tejido social fuerte. La creación de espacios culturales y la labor común en cultura, pueden ayudar significativamente en ese plano.

3. La labor cultural puede aportar elementos relevantes al fortalecimiento de la unidad familiar. En dicha labor las familias pueden encontrar apoyos para algunos de sus problemas y fuentes de estímulo. Pueden, asimismo, encontrar valores y tradiciones que reforzarán sus mecanismos de defensa para proteger la familia, asediada por las condiciones externas desfavorables mencionadas con anterioridad.

4. La acción cultural puede ser un factor crucial para mejorar la autoestima de la población pobre. El cultivo de una identidad cultural fuerte y productiva puede dar elementos de autorreconocimiento

cruciales frente a las situaciones de desvalorización permanente que afrontan. La elevación de la autoestima colectiva e individual puede, a su vez, ser un motor poderoso para el redoblamiento de sus luchas y la concepción de nuevas iniciativas. Este rol de los valores de la cultura como proporcionadores de autoestima aparece con toda fuerza en Villa El Salvador. Señalan los investigadores: cuando se asiste con alguna frecuencia a reuniones de pobladores y se conversa con los fundadores de la comunidad o sus dirigentes, no resulta difícil advertir expresiones recurrentes de autoconfianza colectiva, certidumbres sobre su disposición de un poder organizado, una cierta creencia en las capacidades de la comunidad para proponerse objetivos y unirse para su logro.²⁵

En otra experiencia de carácter diferente en Argentina, las conclusiones son similares respecto al efecto potenciador, de grandes proporciones, que puede tener el crecimiento de la autoestima en la cultura de la comunidad. Señala Gastón Bordelois respecto al "Programa social agropecuario" que, a través del mismo, se reconoce a los pequeños productores minifundistas organizados en grupos, capacidad no sólo para identificar sus problemas sino también de aportar soluciones, asumiendo el protagonismo correspondiente. Se les hace descubrir una instancia de autovaloración que resulta trascendente para la afirmación personal y grupal. Los resultados son sorprendentes, según informa el autor, que es el coordinador del programa:

Resulta una experiencia que nos impacta y conmueve ver de qué manera estos pobladores rurales que viven en situaciones socioeconómicas críticas se motivan con la posibilidad de trabajar mancomunadamente en procura de una mejora de sus niveles de vida contando con modestas ayudas económicas y técnicas. Es que han sido recordadas y reconocidas sus existencias y sus necesidades, y se les ha dado el espacio necesario para que puedan volcar sus aportes y esfuerzos personales participando activamente en el proceso de cambio. Son, en definitiva, valorados como personas y se les reconoce su capacidad de asumir un rol protagónico y ser corresponsables en la ta-

²⁵ *Ibid.*

rea de su propia elevación. Se advierte un cambio total en la actitud que esas personas tienen con respecto al resto de la sociedad, a sí mismos y frente a sus familias.²⁶

5. La acción cultural puede complementar y ampliar la labor de la escuela pública, actualmente con graves insuficiencias en las áreas pobres. Se observa el avance de serios déficits ligados a temas como el descenso del gasto educativo real y la ampliación de la brecha de inequidad. Informes del Banco Mundial indican que entre otros aspectos la calidad promedio de la educación primaria en América Latina es funesta. La baja calidad del sistema educativo se refleja en el alto nivel de repetición, uno de los más altos del mundo en desarrollo.²⁷ Según una encuesta reciente del Ministerio de Educación del Brasil, el 70 por ciento de los estudiantes brasileños de secundaria no saben hacer operaciones básicas de matemáticas, y la mitad de los mismos es incapaz de formular un juicio de los textos que lee.²⁸

La labor cultural puede extender considerablemente el ámbito de acción de la tarea educativa. Los espacios culturales pueden motivar y atraer a sectores que han abandonado la escuela. Desde la cultura puede ayudarse seriamente a tratar de mejorar aspectos centrales como el interés y actitudes hacia la lectura. Escuela y cultura con su bagaje de "marcos informales" de educación pueden constituir un equipo de trabajo que incida en los resultados finales.

6. La acción cultural puede cumplir significativos roles en la lucha por prevenir los alarmantes avances de la criminalidad en la región. La cultura puede ofrecer espacios realizadores a los contingentes de jóvenes que se hallan fuera del mercado de trabajo. Pueden también proporcionarles marcos de pertenencia básicos, frente a la sensación de aislamiento social que con frecuencia viven. Asimismo, sus mensajes pueden reforzar valores positivos y ayudar a contrarrestar influencias regresivas que están actuando sobre ellos.

7. La cultura, como lo indica la línea de trabajo abierta al respecto por la red liderada por el Centro de Estudios Latinoamericanos de

²⁶ Véase Gastón Bordelois, "Reflexiones desde una experiencia concreta", en *Desarrollo humano: un diálogo con la economía y las ciencias sociales*, Programa Argentino de Desarrollo Humano, 1995.

²⁷ Véase, *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*, Banco Mundial, 1995.

²⁸ Encuesta del Ministerio de Educación, Folha Sao Paulo, julio de 1996.

la Universidad de Maryland, es estratégica para el fortalecimiento efectivo del proceso democrático en la región. Construir una cultura para la democracia aparece, como lo señalan los documentos iniciales generados por la red, como un elemento *sine qua non* para su funcionamiento activo.

La cultura —como lo indican las áreas de exploración referidas, sólo ejemplificativas de una nómina que puede ser mucho más extensa— es una “inversión social” de consecuencias multiplicadoras en gran escala, respecto a los problemas sociales del Continente. Es imprescindible reinstalar la cultura y sus posibilidades en la búsqueda de soluciones para los agobiantes problemas sociales de la región. Estamos en un Continente excepcionalmente dotado en este plano. Como nos recuerda Carlos Fuentes,

Alucinados por el progreso, creímos que avanzar era olvidar, dejar atrás las manifestaciones de lo mejor que hemos hecho: la cultura riquísima de un continente indio, europeo, negro, mestizo, mulato, cuya creatividad aún no encuentra equivalencia económica, cuya continuidad aún no encuentra correspondencia política.²⁹

²⁹ Véase Carlos Fuentes, Introducción al *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*, op. cit.